学术专论

《瞿鸿禨复核官制说帖》进呈问题新论

尚启钰

[摘要] 围绕《瞿鸿禨复核官制说帖》的进呈时间和责任方，既有研究存在两种相互冲突的判断，影响到对系列关键问题的认识，本文致力于澄清这些分歧。考订原始文献后可以发现，《近代史资料》所刊《说帖》并非单一文件，而是瞿鸿禨在前后复核内、外官制草案时，分别拟就的两份说帖的结合；两份说帖都没有进呈慈禧，只是瞿鸿禨针对官制草案出具的个人复核意见，用于交由奕劻、孙家鼐协商以便形成会奏。基于上述判断，进而可对丙午内官制改革时期奕劻、袁世凯、瞿鸿禨三人的关系，以及慈禧最终放弃责任内阁制的直接原因，产生新的认识。

[关键词] 复核官制说帖 瞿鸿禨 丙午官制改革 奕劻 责任内阁制

[中图分类号] K257.5 [文献标识码] A [文章编号] 1002－8587（2026）－01－0156－010

1906年丙午内官制改革的核心诉求是仿行责任内阁制，[①] 但责任内阁制最终被慈禧否决。学界对否决的原因多有讨论，[②] 但基本公认瞿鸿禨在慈禧作出决定的最后时刻发挥了关键作用，并举出瞿氏上呈慈禧的一份说帖为证。该说帖出自上海图书馆藏稿本《瞿文慎公遗稿》，原系瞿鸿禨之子瞿宣颖搜集，后由周育民整理，于20世纪90年代作为《瞿鸿禨奏稿选录》的最后一篇，以《复核官制说帖》之名披露。相比1906年11月2日总司核定官制大臣奕劻、孙家鼐、瞿鸿禨会奏的内官制方案，说帖在颇多方面都体现出更浓厚的守旧倾向，如其称赞军机处“立法精密，实为前古所无”，提出“如以军机名称宜改，不若易为政务处，其办事大臣即名政务大臣”，同时内阁亦“仍从其旧，无庸移并”。[③] 瞿鸿禨的这番建议无异于新瓶装旧酒。

[收稿日期] 2024－11－21

[作者简介] 尚启钰（1999— ），男，中山大学历史学系博士研究生，广州 510275，1573684917@qq.com

① 丙午内官制改革欲仿行的是君主握有实权、内阁对君主负责的日式威权内阁，与议会至上的英式责任内阁存在不小差距。戴鸿慈、端方奏改官制折所称各国皆有的“责任内阁”，主要是在组织合议制政府（体现于联络中枢各部的阁议）和代君主负责（体现于阁臣副署）这两点上使用的。这种弱化后的理解贯穿改革，大多数时候仍被笼统称作“责任内阁制”，不免引发混淆。本文沿用“责任内阁制”一词，实际含义遵从戴、端官制折理解，而非今义。戴、端官制折相关论述见故宫博物院明清档案部编：《清末筹备立宪档案史料》上册，中华书局，1979年，第368页。

② 李细珠：《清末预备立宪时期的责任内阁制——侧重清廷高层政治权力运作的探讨》，氏著：《新政、立宪与革命：清末民初政治转型研究》，北京师范大学出版社，2018年，第43－65页；李文杰：《君相关系的终曲——清季内阁与军机处改革》，《清史研究》2018年第1期。

③ 瞿鸿禨：《复核官制说帖》，周育民整理：《瞿鸿禨奏稿选录》，《近代史资料》总83号，中国社会科学出版社，1993年，第35页。按，本文所引说帖均系此版本，分段也是就此版本而言。

这份史料披露后，学界认为慈禧当年正是看了此说帖才断然否决了设立责任内阁的改制方案。李振武则对此帖提出了两点质疑："一、说帖进呈时间。如果说慈禧是在看了说帖后才否定改制方案的话，那么说帖应在 11 月 6 日以前，即清廷颁布裁定中央官制上谕的时间之前就已到了慈禧手中。但说帖在谈到直省官制改革时有这样一段话：'惟各直省地方风俗之不齐，人民知识之未浚，措手不易，扞格必多，有不仅如各省督抚所患人才难得、款项难筹者。'就是说，瞿氏在纂拟说帖时，已知悉各省督抚对直省官制改革的意见。但实际上，厘定官制大臣是在 11 月 5 日（即朝廷宣布中央官制改革方案的前一天）才将外省官制草案通告各省督抚，督抚们不可能在当天就回电表示意见。由此推断，说帖应不是在 11 月 6 日前进呈。如是，慈禧反对设立责任内阁的直接原因就不是该说帖。二、从说帖中的'臣等'称谓来看，该帖表述的不仅是瞿鸿禨一人的意见，而是三位总司核定官制王大臣奕劻、孙家鼐、瞿鸿禨的共同意见。如是，人们常说的袁世凯、奕劻互相援引，图谋藉改革官制之机，成立庆、袁内阁的说法就难以成立。"①

上述关于说帖进呈时间和表述几人意见的质疑极为关键，引发的问题也很重要，但笔者似未见到有学者给出令人满意的解答。提到质疑的相关研究或者淡化处理，② 或者虽然提出反驳却无法正面回答疑问。③ 笔者不揣浅陋，试图回应李振武的两点质疑及相关问题。

一

首先看第一点，说帖进呈时间。初步结论是，该说帖并非一份文稿，而是瞿鸿禨在前后复核内、外官制草案时，所拟两份说帖的结合。得出此结论的原因很简单，11 月 6 日之前和之后的两种进呈时间说均可得到扎实的史料证明，难以调和。就 11 月 6 日之前进呈说而言，只需举出两点最明显的例证：一是说帖三四两段对内阁军机处和部院改制的看法，如军机处改称政务处、吏部宜存、户部宜以财政处并入之类，只有放在 11 月 6 日官制改定前才能理解，否则显得无的放矢。二是赵虎曾提出，"该说帖如果晚于 11 月 6 日，则根本无法说明该说帖与草拟谕旨中文字上的基本相同"。④ 按赵文此处所说的草拟谕旨指 11 月 6 日裁定内官制上谕颁布前的一版草谕，其中言及军机处优势及军机处改为办理政务处部分的文字，在行文立意上确与说帖第三段高度相似，显系由说帖继承而来。⑤

而 11 月 6 日之后进呈说，除了李振武提出的论据外，笔者还可以补充两条：一是即便"人才难得、款项难筹"之类意见不必等至各省复电方才知悉，但说帖倒数第二段已经谈及东三省和南北洋先行试办"官制办法"的建议，这只有放在外官制改革方案已经成形的语境下才解释得通。而外官制方案实际上要晚至次年 3 月 7 日才由厘定官制大臣议定并呈送总核大臣处复核，⑥ 本年 11 月 5 日通电各省督抚的只是征求意见的改革大纲，不仅谈不上议定，甚至并非完整草案。二是 1907 年 7 月 7 日总司核定官制大臣奕劻、孙家鼐二人会奏《续订各直省官制情形折》的最后两段，⑦ 与说帖的最后两段高度雷同。初次发现时，笔者颇感意外。在此复核外官制折上奏前，先前的另一位总核大臣瞿鸿禨已于 1907 年 6 月 17 日因丁未政潮去位，而二十天后奕劻、孙家鼐二人上奏的奏折中竟几乎原样照搬了他事先草拟的文字。这一方面证实了瞿鸿禨秉笔七载确

① 李振武：《〈瞿鸿禨复核官制说帖〉考略》，《广东社会科学》2007 年第 5 期。

② 参见陈俊霖：《清末丙午官制改革时期的瞿鸿禨》，《中国民族博览》2019 年第 14 期。

③ 参见赵虎：《新瓶装旧酒：改设政务处与丙午内官改制》，《学术研究》2011 年第 9 期。

④ 赵虎：《新瓶装旧酒：改设政务处与丙午内官改制》，《学术研究》2011 年第 9 期。

⑤ 草谕见中国第一历史档案馆编：《光绪朝朱批奏折》第 33 辑，中华书局，1995 年，第 54 页。

⑥ 议定时间据《京陈道（陈夔麟）来电》，光绪三十三年正月廿四日（1907 年 3 月 8 日），虞和平主编：《中国社会科学院近代史研究所藏张之洞档案未刊稿汇编（第二辑电报档）》第 115 册，广西师范大学出版社，2022 年，第 235–236 页。

⑦《清末筹备立宪档案史料》上册，第 505 页。

非虚言，另一方面也说明说帖的后两段是瞿鸿禨在开缺前为复核外官制所拟，但无论如何这一时间也不会早至上年 11 月 6 日之前。一篇文稿不可能有两个彼此冲突的时间，唯一合理的猜测只能是整理者将内外官制两份复核说帖误系一处。

为了验证上述猜测，笔者曾前往上海图书馆查阅《瞿文慎公遗稿》中的原始文献，发现“夫以时会所趋”以下的最后两段文字不仅另起一页首行空出，字迹上也与前六段明显不同。此外“复核官制说帖”这一题名的字迹也与前六段正文不同，可能是后来所加。① 查上图目录遗稿系钞本，或系搜集者瞿宣颖所抄。由此可以推断，至少在抄写者眼中，说帖的前六段与后两段不属同一篇文稿。但由于后两段文字简短且并无单独题名，整理者将其与前六段误作一篇也是情有可原的。此时我们若再回归《复核官制说帖》一文，不免豁然开朗，说帖的前六段和后两段在内容上其实恰好对应内官制和外官制（后文分别称之为《复核内官制说帖》和《复核外官制说帖》），② 视作一篇读下来颇感奇怪，分开来看则正好符合瞿鸿禨前后两次分别就内外官制草案提出复核意见的历史实情。

接着看第二点，该进呈说帖表述的到底是几个人的意见？对此需要指出的是，无论是瞿鸿禨一人意见还是三位总核大臣的共同意见，上述两点质疑的前提就值得质疑，即说帖极有可能并未进呈慈禧。

经查，李振武所说“臣等”称谓共出现了三次，均见于最后两段也即《复核外官制说帖》部分，所以我们先从外官制说帖是否进呈说起。事实上，前述《复核外官制说帖》和《续订各直省官制情形折》最后两段的雷同，已经揭示了说帖本身应该未进呈慈禧，因为高度类似的文字不可能重复进呈两次。然而，《复核外官制说帖》有没有可能就是《续订各直省官制情形折》副本意义上的奏稿呢？揆诸实际情形，似乎不能成立。其一，奏稿一般都会保留上奏套语，如《瞿鸿禨奏稿选录》中的其他文稿首尾都可见“奏为”“谨奏”字样，而说帖未见。其二，《复核外官制说帖》在篇幅上和《续订各直省官制情形折》相差太大，即便我们猜测现有《复核外官制说帖》并不完整，但鉴于二者在文字上也存在重要差别，③ 所以说帖依然不能被视为《续订各直省官制情形折》副本意义上的奏稿。

而《复核内官制说帖》，与奕劻等三人会奏的复核内官制折相差颇大，针对其并未进呈还需加强论证。首先，从未有任何史料可以证明说帖进呈过。军机章京每日记录的谕折提要总目——随手登记档，未见相关记载，瞿氏父子及相关记载也未提到过进呈一事。其次，“说帖”这一题名本身就暗示了其不是一种上奏文书。“说帖”大致有两种含义，一指建议书、意见书、说明书一类文字，二指清代的外交照会。④ 无论哪种意义上的说帖，晚清时期似都多见于官僚机构之间沟通交流，而非直接用于上奏。虽然已有学者提示宣统年间存在说帖密呈摄政王以便避开军机大臣之事，⑤ 但就丙午官制改革时期而言，此种情形并未发生。官制改革期间，说帖这种

---

① 《瞿文慎公遗稿》第 1 册，钞本，上海图书馆藏。按，《遗稿》共两册，封面在题名下各书“一”“二”（整理者作上下册）。第一册大体可分为奏稿、谕旨拟稿和家传三部分，但奏稿部分其实还夹杂有说帖及《代人致李文忠书》《廷寄论俄约事》等零散杂件，整体也未按时序排列。整个奏稿部分有两种字迹，一种是丰腴的楷书，一种是清瘦的行书。凡单篇奏稿皆另外起页，正文字迹一致，首行或空白或拟有标题，有标题的题文字迹亦一致。唯《复核官制说帖》比较特别，前六段和后两段分系楷书和行书，标题字迹则介于二者之间。

② 鉴于两份说帖文字比例上严重失衡，各自文意也不甚完整，不排除搜集时有遗漏的可能（尤其是《复核外官制说帖》）。

③ 不同主要有以下几处：说帖中提请东三省先行开办直省官制改革时，只说“此次官制办法，拟请从东三省入手，即以为各省之程式”，而奏折则在“拟请从东三省入手”之后加了一些允许东三省根据实际情况“量为变通”的语句；说帖中称“南北洋等处”“亦宜及时试办”，到了奏折则将“南北洋等处”明确化为“直隶江苏两省”；说帖相比奏折，无各省十五年内须一律通行的硬性要求。

④ 《辞海 · 文学分册》，上海辞书出版社，1981 年，第 246 页；李伟民主编：《法学辞海》第 3 卷，蓝天出版社，1998 年，第 2196 页。

⑤ 参见韩策：《宣统二年汪荣宝与亲贵大臣的立宪筹谋及运作》，《广东社会科学》2016 年第 5 期。

文书形式很常见，如《宪政初纲》登载编制馆纂拟的阁部院官制草案时就附有大量说帖。[①] 从实际使用情况来看，这些说帖多援引历代旧制、各国成法解释官制改设缘由，基本可视为对官制草案的说明书，目的是向厘定官制大臣论证改革方案的正当性。其中的《厘定阁部院官制总说帖》《法部官制说帖》《资政院官制说帖》后经过核改，虽然出现在奕劻等三人会奏复核内官制折时所附的二十四件清单中，但在文书名称上已改称“节略”,[②] 可见说帖至少在当时并不被视为一种正式上奏文书。

再者，前人之所以默认《复核内官制说帖》在慈禧裁决官制方案前进呈，一大原因可能在于视说帖为瞿鸿禨反对会奏意见下的偶然产物，而忽视了说帖产生的缘由和本意。实际上，说帖不仅瞿鸿禨有，另一位总司核定大臣孙家鼐也有。1906 年 10 月 24 日，陈夔麟致电张之洞称：“昨谒寿州（孙家鼐）相国，敬达帅（指张之洞）意，极以为然，并云前上庆邸（指奕劻）说帖，有‘在振百司之精神，不在新天下之耳目’二语，即宫保（指张之洞）务实不务名之意。”[③] 此时编制大臣已大体议定内官制方案并呈送总核处，孙家鼐上此说帖是为了核定事宜。可见，总核大臣在复核官制草案时当需各自出具复核意见，以便在此基础上协商形成会奏意见。揆诸情理，三位总核大臣当时需要核改的内官制草案有二十余件，面对繁琐的任务，仅凭口头讨论难以有效沟通，故而各自出具复核意见以提供讨论基础也是理所当然。换言之，说帖是复核阶段的产物，目的是便于形成会奏，而非事后反对会奏。

回过头看，在瞿氏后人为瞿鸿禨所撰《行述》中，提及说帖时只说“因于官制局所拟草案之后，系以言曰：‘各国宪法之精意……此其宜缓者二也’”,[④] 不仅所引内容恰止于《复核内官制说帖》，也没有传达出进呈的意思。结合前文判断，对此准确的理解应当是，瞿鸿禨在复核编制馆送来的内官制草案时，将自己的复核意见形成说帖附于草案之后，随后一并交由奕劻、孙家鼐二人协商，以便形成会奏。《复核内官制说帖》如此，《复核外官制说帖》自然也是同样的情况，至于其中出现的“臣等”称谓，当可理解为瞿鸿禨预先站在三人会奏立场上立论的方便之语。顺带提及，总核大臣在复核官制草案时应同时有随文签注，[⑤] 而外官制草案从始至终只有一份，这样一来直接检阅草案之上的具体批注比较方便，或许就使得附于草案之后、表达总体意见的《复核外官制说帖》相对简短。

综上，对李振武两点质疑的解答可概括如下：第一，《复核官制说帖》并非一份文稿，而是瞿鸿禨在前后复核内、外官制草案时，分别拟就的两份说帖的结合。其中前六段可称《复核内官制说帖》，后两段可称《复核外官制说帖》。前者形成于 1906 年 11 月 2 日复核内官制折上奏之前，后者形成于 1907 年 3 月 7 日—6 月 17 日瞿鸿禨开缺之间。第二，两份说帖都未进呈慈禧，只是瞿鸿禨针对官制草案出具的个人复核意见，用于交由另外两位总核大臣奕劻、孙家鼐协商以便形成会奏。至于外官制说帖中出现的“臣等”称谓，只是瞿鸿禨预先站在三人会奏立场上立论的方便之语，并不意味着表述了三位总核大臣的共同意见。

---

① 《宪政初纲·阁部院官制草案》,《东方杂志》临时增刊，光绪三十二年十二月。

② 需指出的是，节略并非说帖的缩减版本，如《阁部院官制节略》《资政院节略》均可见于《中华民国史档案资料汇编》第 1 辑（江苏人民出版社，1979 年，第 89—93 页），与对应说帖比对可知，节略只是在文字上略有修改，说明名称的变换并非由于内容，而是因二者在文书性质上存在根本不同。

③ 《京陈道（陈夔麟）来电》，光绪三十二年九月初七日，中国社科院近代史所编，虞和平主编：《近代史所藏清代名人稿本抄本》第 2 辑第 107 册，大象出版社，2014 年，第 646 页。按，引文中括号内的人名解释，如无特殊说明，均为引者注，下同。

④ “系以言曰”之后所引文字即说帖五六两段。见瞿宣朴、瞿宣治、瞿宣颖：《先府君行述》，附于《瞿鸿禨奏稿选录》,《近代史资料》总 83 号，第 41 页。

⑤ 报载孙家鼐“多集干员在府中，将官制草案逐条签驳”。见《补录孙中堂签驳官制草案》,《时报》1906 年 11 月 13 日第 5 版。

二

李振武关于说帖的两点质疑大致被解答了，但其所引出的问题仍有进一步探讨的必要。一者，慈禧最终放弃责任内阁制的直接原因是什么？二者，官制改革中奕劻、袁世凯、瞿鸿禨三人的关系如何？本节先从后者谈起。

没有任何材料说明《复核官制说帖》进呈过，这一事实本身并不难注意到。以往学者默认说帖已进呈，还有很大可能是受到了丙午官制改革期间“奕袁同盟，瞿反对”这种既有三角关系论述的影响。人们倾向于认为，既然瞿鸿禨和奕劻在官制改革中居于对立面，那么瞿鸿禨自拟了一份更趋保守的说帖，没有理由不进呈。然而，三人关系果真有那么壁垒分明吗？

《文物春秋》曾披露一封鹿传霖致樊增祥的密函，为重新审视三人关系提供了一个契机。其函言：

> 至立宪先从改官制入手，则袁（世凯）、端（方）之谋，而邸（奕劻）为所愚，袁又为端所怂恿，皆欲揽天下大权。两人合谋，内外一气，其本意端充副总理，佐邸总理［左右两副，其一为城北（徐世昌），袁党也］，则玩邸于股掌之上。尽去各枢，因此犯众怒。二目（瞿鸿禨）、双火（荣庆）、大金旁（铁良）相约密谒邸，痛陈利害，邸始悟而急出端于外为南洋。[①]

《时报》对此事亦有披露，“荣、铁无大机智，瞿则变化百出，彼能利用庆邸，端之放江督，意在排出，以孤袁势”。[②]可见，奕劻虽然一开始确与端方、袁世凯处于同一战线，但在瞿鸿禨、荣庆、铁良的劝说下，意识到端、袁联成一气将损害自身权力，于是促成了将当时正在京城力推立宪的端方外放江督。不过，端方是在 1906 年 9 月 2 日派定厘定官制大臣上谕发布当日被外放，这就使学者们在奕劻态度发生转变（即“始悟”）的时间点上产生分歧。周增光提出，奕劻在官制改革前期曾支持“急进改革”，他态度转变发生在端方离京赴任前夕，此变化促使端方在厘定官制草案未上奏时即离京。[③]韩策则暗示，奕劻态度的转变就是发生在官制改革正式开始前夕，并由此重新检讨了奕劻、袁世凯、瞿鸿禨三人的关系演变。[④]对比二人的分析，笔者认为周文将“急出端于外为南洋”一句解释为促使端方离京颇有些勉强，[⑤]透露出不愿偏离传统观点太远的倾向。相比之下，韩文虽然因为径直从字面理解，没有对奕劻在官制改革伊始就对袁世凯有所疏离这一事实详加论证，但其从检讨奕、袁、瞿三人关系的角度看待这一问题的分析思路则颇具启发性。

对此，笔者可加以补证。首先就奕袁关系言之，奕劻在平日里受袁世凯的贿赂，可能确如陶湘所言“无可无不可，一听命于北洋而已”，[⑥]但在涉及皇族和切身利益的关键问题上，他不会

---

① 曾伟希：《鹿传霖致樊增祥信函二通》，《文物春秋》2010 年第 4 期。

② 《京师近事之里面》，《时报》1906 年 11 月 24 日第 2 版。

③ 周增光：《论新旧博弈中的丙午中央官制变革》，《社会科学战线》2019 年第 7 期。关于端方离京时间，周文说是 10 月 9 日，未交代史料来源，笔者推测可能是据荣庆当日（八月廿二日）日记所载“晚同菊（徐世昌）、宝公（铁良）约午桥（端方）饯行，慰亭（袁世凯）陪”而来。但此时间实际上不准确，因为在 10 月 14 日（八月廿七日），荣庆日记中又出现了“送午桥行不晤”的表述。端方的准确离京时间应为 10 月 16 日，当时各大报纸都有报道，如《端午帅专车出轨之虚惊》，《新闻报》1906 年 10 月 19 日第 2 版；《端午帅拟回丰润确闻》，《时报》1906 年 10 月 23 日第 5 版。

④ 韩策：《清季江督之争与丁未政潮的一个新解释》，《近代史研究》2021 年第 4 期。

⑤ 查阅荣庆官制改革期间日记，仅在端方外放前的一两天有“与庆邸再谈”“辰正后见邸”之类记载。（谢兴尧整理、点校、注释：《荣庆日记——一个晚清重臣的生活实录》，1906 年 8 月 31 日、9 月 1 日，西北大学出版社，1986 年，第 103 页）而对于端方在改革中途离京一事，刘体仁解释道：“值言路弹章，相继不绝，项城既绌，陶斋（端方）始败兴而去。”（刘体仁：《异辞录》，山西古籍出版社，1996 年，第 191 页）强调端方本人对形势的判断，没有提到奕劻的影响。

⑥ 《齐东野语》，光绪三十二年七月十四日（1906 年 9 月 2 日），陈旭麓、顾廷龙、汪熙主编：《辛亥革命前后——盛宣怀档案资料选辑之一》，上海人民出版社，1979 年，第 26 页。

毫无主见。1908 年奕劻单衔密奏反对袁世凯和张之洞预定开国会年限已是一显例，而这一主张他其实早在预备立宪宣布前夕就已经有了。1906 年 9 月 1 日的预备立宪上谕，据当时报道，是在徐世昌、瞿鸿禨所拟草谕的基础上由奕劻最终改定的，而其改动的最关键之处正在于“删去年限，改为数年”。[①] 查前引《遗稿》所见瞿鸿禨所拟预备立宪草谕，其中确有“十年之内，必求教育普及，警察遍行，以为储才致治之本。一俟规模已具，时当其可，然后颁布宪法，定期举行，庶几尽善尽美”[②] 之语，透露规定年限之意。此外，在官制改革进行期间，奕劻也多次对袁世凯主导、编制馆起草的官制方案提出异议。比如反对改尚书、侍郎为大臣、副大臣，反感“议院”二字致使原拟集议院改名集贤院，反对裁撤都察院等。[③] 可见，奕劻自官制改革伊始就与袁世凯有所疏离，在许多改革议题上也与袁世凯存在分歧。

回过头审视既有研究中反映奕劻与袁世凯同属改革赞成派的材料，如西报对于高层官员的派系划分，庆、袁极力主持始定下立宪之诏，庆附和袁劾铁良聚敛，可以发现，其言说语境大多都在宣布立宪改官前。[④] 而经过前述瞿、荣、铁三人“痛陈利害”后，奕劻在内官制改革期间的立场其实复杂得多，绝非随声附和袁世凯那么简单。首先，从切身利害来讲，奕劻在根本立场上不会是坚定的赞成派或反对派（主要从是否赞成责任内阁制的意义上来说）。他本就是领班军机大臣，又基本被公认为总理大臣的不二人选，无论改革与否，他本人的权力都不会受损，也就不会有强烈的动机赞成或反对。所以时任刑部司员唐烜会将奕劻归入“主骑墙之见者”。[⑤] 其次，从改革形势看，骑墙不代表没有倾向，考虑到官制改革前期慈禧的支持态度，以及奕劻和袁世凯的历史关系，笔者同意奕劻总体上属于赞成派，但这一赞成立场需限定在改革前期。《时报》事后所论可谓洞彻内里：“庆邸本极助袁氏主张改制，曾面奏太后，谓此时若不改革，祸乱立至，太后亦甚感动。惟庆邸虽持此论，仍不敢引为己任。”[⑥] 再者，前期的赞成是总体而言，不能绝对化。官制改革牵涉的具体问题极广，因而奕劻难免在许多议题上与袁世凯存在分歧。

另一方面，奕、瞿关系也大有重新检讨的必要。前揭韩策文敏锐指出，“瞿鸿禨和奕劻的关系也并不像后来传说的那么水火不容，否则不可能共事多年”。[⑦] 但其所引材料只有瞿鸿禨日后的回忆和清议对瞿鸿禨亲近奕劻的批评，对于丙午内官制改革期间的二人关系则无直接说明。笔者所见报纸报道，则可完善这一论证。《时报》《申报》在概述宣布预备立宪前各大臣对于立宪改官的态度时，称“瞿军机则颇随庆邸为转移”，“瞿鸿禨党于庆王，故终亦必愿赞成”。[⑧]《时报》在官制改革进行期间更称：“现下政府权力，庆邸之外瞿尚书最占优胜（此近半年事）。瞿力助庆改革，主张一总理之议。”[⑨] 另外，在奕劻遭给事中陈田参劾时，荣庆、铁良均为陈田说话，瞿鸿禨所言则颇有回护之意：“奕劻亦何至负恩如此！”[⑩] 可见，至少在时人看来，奕、瞿关系并不糟糕，甚至相当紧密。

当然，“瞿力助庆改革”的说法与既有认知差别较大，不免引发怀疑。基于维持权势、防范

---

① 《纪恭拟立宪谕旨事》，《时报》1906 年 9 月 9 日第 5 版。关于上谕基于瞿鸿禨、徐世昌所拟底稿的说法，亦见于《京师近信》，《时报》1906 年 9 月 13 日第 3 版。关于上谕由奕劻最终改定的事实，则可由荣庆 1906 年 8 月 30 日的日记得到确证。

② 瞿鸿禨：《恭拟立宪谕旨》，《瞿文慎公遗稿》第 1 册，钞本，上海图书馆藏。

③ 《京师近信》，《时报》1906 年 10 月 1 日、8 日、22 日，第 3 版。

④ 李细珠：《清末预备立宪时期的责任内阁制》，氏著：《新政、立宪与革命：清末民初政治转型研究》，第 48、50、51、54 页。

⑤ 赵阳阳、马梅玉整理：《唐烜日记》，凤凰出版社，2017 年，第 224 页。

⑥ 《京师近信》，《时报》1906 年 11 月 8 日第 3 版。

⑦ 韩策：《清季江督之争与丁未政潮的一个新解释》，《近代史研究》2021 年第 4 期。

⑧ 《京师近信》，《时报》1906 年 8 月 30 日第 3 版；《东报纪中国大臣会议官制情形》，《申报》1906 年 10 月 28 日第 3 版。

⑨ 《京师近信》，《时报》1906 年 10 月 29 日第 3 版。

⑩ 《京师近信》，《时报》1906 年 10 月 29 日第 3 版。

权臣等考虑，瞿鸿禨在真实想法上无疑属于改革反对派。然而，这样的标签化结论过于深入人心，反而掩盖了一个明显的事实——瞿鸿禨很多时候隐藏了自己的立场。前揭李细珠文已不止一次引用到相关材料，如瞿鸿禨推出孙家鼐吸引新党火力，自己则置身事外；时论称“瞿氏周旋于两党之间，无所反对，将来无论何党胜，瞿氏必不败”；袁世凯“曾密请先示意旨，文慎（指瞿鸿禨）阳为推让，袁不疑也”。[①]诸如此类，一旦重新拉回视野，不要说内官制改革期间奕、瞿关系并不糟糕，即使说瞿、袁关系并不糟糕，[②]恐怕也并不奇怪。

问题不止于此，三人关系不仅在共时层面有辩证看待的必要，更在历时层面有动态考察的必要。前文论述侧重于丙午内官制改革前期，大体认为奕劻总体上与袁世凯同属赞成派，而瞿鸿禨至少在表面上也并不反对二人。但这种三人貌似一致的景象，到了官制改革后期，尤其是复核和裁定阶段，无疑要发生变化。其中关键在于慈禧对待改革的态度。

无疑，慈禧一开始并不反对官制改革，甚至可以说颇有诚意，这从她在 9 月 2 日派定厘定官制大臣时剔除明显消极守旧的大学士王文韶和军机大臣鹿传霖即可看出。这种情况下，不要说奕劻乐得和袁世凯一道推动改革，瞿鸿禨要假意赞成改革，就连铁良、荣庆这样的铁杆反对派也一度被唐烜归为“‘貌似赞成’而内实不愿者”。[③]然而，慈禧心中对具体如何改并无计划，对改革的后果也缺乏估计，这就意味着她更多依赖官僚集团反馈的信息进行决策。随着 9 月下旬以后御史言官们的交相弹奏，反对派不断扩大，慈禧对改革的态度显然愈趋消极。于是，端方“知内意已变，即时请训”，[④]袁世凯以阅操为名离京暂避，[⑤]剩下载泽上折请求召见亦见摒。[⑥]形势日趋明朗之下，每日入对的瞿鸿禨自然不必再隐藏立场，奕劻当然也不会固守旧辙。

先是因为反对声浪日渐高涨，报章多次传出奕劻对于改官制一事，“热度不免少退”“旋定旋更”。[⑦]到了 11 月 2 日奕劻等会奏内官制方案时，奏折虽然在部院设置上基本维持了编制大臣的相对趋新方案，并没有采纳瞿鸿禨说帖中传统六部名目全数保留的主张，表明奕劻与相对保守的瞿鸿禨、孙家鼐仍存距离。然而，在关键的中枢设置上，奏折在责任内阁制之外还提出了军机处改为办理政务处的备选方案。[⑧]办理政务处方案显然继承自瞿鸿禨说帖，唯一不同只是加上了“办理”二字（与原政务处区分）。一般理解是，这表明奕劻和瞿鸿禨在中枢设置上存在分歧，加入办理政务处这一备选方案只是奕劻对瞿鸿禨的妥协。但从现有材料看，办理政务处未必是居于次要地位的备选方案，反而更有可能是奕劻和瞿鸿禨共同认可的主导方案。10 月 30 日，编制馆提调孙宝琦即致电端方称：“官制不日可揭晓，闻总理改为政务。”[⑨]11 月 2 日折上当天，张百熙致端方电亦称：“官制折今日上，新内阁、集贤、资，恐均从缓，不过略具机关。”[⑩]报纸上也随即登出消息：“内阁之名或改为政务处……初议之资政、行政、裁判诸院一概作罢。”[⑪]折上前后，官民两界，不约而同地传出新内阁将代之以政务处的消息，很难说是瞿鸿禨一人的意见所能决定。

---

① 李细珠：《清末预备立宪时期的责任内阁制》，氏著：《新政、立宪与革命：清末民初政治转型研究》，第 50、64 页。
② 目前似未见内官制改革进行期间瞿鸿禨与袁世凯直接起冲突的史料，可为旁证。
③ 赵阳阳、马梅玉整理：《唐烜日记》，第 224 页。
④ 陈旭麓、顾廷龙、汪熙主编：《辛亥革命前后》，第 30 页。
⑤ 张一麐：《古红梅阁笔记》，上海书店出版社，1998 年，第 45 页。
⑥ 《记改革官制之最近见闻》，《时报》1906 年 11 月 10 日第 2 版。
⑦ 《庆邸对于改定官制》，《大公报》1906 年 10 月 18 日第 3 版；《庆邸对于改官制之意见》，《申报》1906 年 10 月 28 日第 3 版。
⑧ 《清末筹备立宪档案史料》上册，第 465 页。
⑨ 《端方档》，孙宝琦致端方电，光绪三十二年九月十三日，中国第一历史档案馆藏（下同），档案号：27-01-002-000133-0115。
⑩ 《端方档》，张百熙致端方电，光绪三十二年九月十六日，档案号：27-01-002-000134-0009。
⑪ 《时报》1906 年 11 月 3 日第 3 版。

值得注意的是，奏折提出办理政务处这一方案的理由不再是说帖中提到的名正言顺，而变成了“如以议院甫有萌芽，骤难成立，所以监督行政者尚未完全”。[①] 言下之意，如果认为设立资政院的条件尚不成熟，难以制约总理大臣，那就不要设立新内阁，仅将军机处改为办理政务处即可。这就意味着，一旦慈禧采纳办理政务处方案，资政院也将随之缓设。而瞿鸿禨在说帖中本是认为资政院“自是可行”,[②] 将其放在即设之列的。联系前文所述奕劻对议院的反感，以及前引电报中资政院从缓的消息，可以推想这一改动当出自奕劻的意见。多种迹象合观，有理由相信，至上折时奕劻已经在上意影响下转向反对责任内阁制，并与瞿鸿禨就办理政务处方案达成共识。[③] 如此一来，说帖本身是否进呈又何足轻重呢？况且即便奕劻没有转向，考虑到二人的历史关系，瞿鸿禨也没有必要在奕劻已经让步的会奏方案外再刻意立异，这样不仅有违和衷之道，也容易引发奕劻的不满（似乎在暗示奕劻复核时专权）。

综上，对丙午内官制改革时期三人关系的看法可以概述如下：改革前期，奕劻虽然总体上属于赞成派，但自改革伊始就与袁世凯有所疏离，在许多议题上也与袁世凯存在分歧。而瞿鸿禨虽然在内心立场上始终属于反对派，但他在前期隐藏了自身立场，至少不表现出反对改革，因此与奕劻乃至袁世凯关系都不会糟糕。到了改革后期，由于慈禧对改革的态度愈趋消极，瞿鸿禨的反对立场随之明朗，奕劻的态度也随之倾斜，转向反对责任内阁制，从而与瞿鸿禨在军机处改为办理政务处一事上达成共识。

三

在上述基础上，我们再来探讨慈禧最终放弃责任内阁制的直接原因。《复核内官制说帖》并没有进呈慈禧，奕劻等复核内官制折中同时提出的责任内阁制和办理政务处方案也并未被四天后的上谕采纳，那么慈禧放弃责任内阁制的直接原因就既不是说帖，也不是奏折。探寻其中波折，不能不再次提到 11 月 6 日正式上谕颁布前的草谕。

实际上草谕共有三道，分别对应 11 月 6 日的裁定内官制上谕、安置裁缺官员上谕和外官制接续编订上谕，均见于《光绪朝朱批奏折》。[④] 其中，裁定内官制草谕和外官制接续编订草谕可以确定为瞿鸿禨所拟。[⑤] 裁定内官制草谕，相比 11 月 6 日的颁谕，在内阁处置、各部通则、院府设置等方面都基本一致，唯一明显的不同在于中枢设置问题上，采纳了说帖和奏折一路延续下来的办理政务处方案。不过，草谕在各部名目上仍然维持了相对趋新的奏折方案，这表明其虽由瞿鸿禨执笔，但并非仅代表其个人意志，而更应看作是瞿鸿禨和奕劻合力影响下的产物。查随手登记档，11 月 2 日（九月十六日）总核大臣复核内官制折单递上后，当日未见登记，直至 11 月 5 日（九月十九日）才发下军机处，由值日章京注明“十六日递上，十九日发下□□”“二十日发下原折，随旨交”（当系次日补记）。[⑥]11 月 5 日折单发下军机处，意味着其正式进入政务处理流程，据此有理由推测草谕是瞿鸿禨同日请旨后所拟。

---

① 《清末筹备立宪档案史料》上册，第 465 页。

② 瞿鸿禨:《复核官制说帖》,《近代史资料》总 83 号，第 35-36 页。

③ 奏折中之所以保留了责任内阁制方案，一方面可能是因为直接放弃责任内阁有违背预备立宪宗旨之政治风险，且容易招致舆论攻击，另一方面也可能是因为总核大臣们考虑到不宜在明面上完全推翻原则上经过编纂官制大臣们集体认定的官制草案，所以采取了迂回的方式（即加入办理政务处这一备选方案）表达反对意见。

④ 《光绪朝朱批奏折》第 33 辑，第 54-56 页，编号 22-24。按，安置裁缺官员草谕和外官制接续编订草谕较于正式上谕，仅有细微差别。

⑤ 《瞿文慎公遗稿》第 1 册可见 11 月 6 日裁定内官制上谕和外官制接续编订上谕的底稿，由此可倒推相应草谕亦为瞿鸿禨所拟。至于安置裁缺官员草谕，文字简单，当为军机章京所拟。

⑥ 《军机处随手登记档》，光绪三十二年九月十九日，档案号：03-0323-1-1232-280。

宽泛而言，办理政务处虽然保留了原军机处非正式额缺机构、无总理大臣、不能代君主负责、不能定期开议等特点，离此前设计的责任内阁制相差甚远，但中枢各部大臣得以在核心决策机关开展行政合议，还是使其一定程度上具备了责任内阁制组织合议制政府的特点，不妨称之为最低限度的责任内阁制。但 11 月 6 日的正式上谕连这一最低限度的责任内阁制也完全放弃了，军机处、内阁均一仍其旧。显然，慈禧对于责任内阁制的处置在草谕和颁谕之间还发生了一个转变。值得注意的是，11 月 6 日还发布了改组军机大臣的一系列朱谕（奉懿旨），[①] 这些朱谕显然是一大早直接随折发下的。而改组军机大臣本身就暗示了保留军机处，这就意味着慈禧彻底放弃责任内阁制的决定不会是 11 月 6 日与军机大臣商讨后才做出的，而是 11 月 5 日审核草谕时做出的。

综上并结合清代常规的文书运转流程，我们可以尝试还原慈禧的决策过程：11 月 2 日官制折单递上后，慈禧将其留览，一直处于犹豫中未能裁定。直至 11 月 5 日，慈禧终于决定作出裁决，于是将原折单一早发下军机处，并在军机大臣见面带上入对请旨时，命瞿鸿禨基于奏折中的办理政务处方案当即起草裁定内官制上谕，并同时起草外官制接续编订上谕，于是有了前述草谕。然而，裁定内官制草谕当日并未被批准（其他草谕也因之废弃），慈禧决定保留军机处，于是又有了次日重新起草的正式上谕。由此可见，若要探寻慈禧最终放弃责任内阁制的最直接原因，11 月 5 日这一天内发生的史事是关键所在。

不过，我们很难说慈禧对责任内阁制的态度在一天之内又发生了重大转变。如前所述，慈禧在言官、枢臣的影响下倾向于放弃责任内阁制，此前已发生。因而其最后时刻的犹豫不决，与其说是难以抉择要不要责任内阁制，不如说是难以下定决心要不要完全放弃责任内阁制。官制改革本是为预备立宪而启动，若责任内阁之议虎头蛇尾，难免引发舆论不满。慈禧最终何以下定决心完全放弃责任内阁制，其间内情已难尽悉，不过我们仍有理由相信瞿鸿禨在最后时刻发挥了关键作用。徐一士所谓“鸿禨知其意，隐沮之，言路亦陈其不便，孝钦采鸿禨之议，仍用军机处制”,[②] 林步随所谓“及奏上，竟用文慎言，不用内阁总理制”,[③] 自然有其根据，只不过“鸿禨之议”“文慎言”落到实处并非说帖，而只是面奏。据说，上谕最终放弃责任内阁制，“是瞿鸿禨揣测西太后意旨于独对时决定的”。[④] 笔者猜测此“独对”即可能指瞿鸿禨 11 月 5 日起草好上谕再次面奏时，看出了慈禧仍有犹疑，于是趁机建言彻底放弃责任内阁制，从而影响了慈禧的最终决定。

此外，奕劻亦有可能促成了慈禧下决心彻底放弃责任内阁制。11 月 2 日复核官制折上奏当天，恽毓鼎载：“召见庆亲王至六刻之久，然后诸枢臣入见。”[⑤] 可见奕劻此时立场必然颇称上意。11 月 6 日改组军机处，鹿传霖、荣庆、徐世昌、铁良四人俱退枢以专部务，原军机只留下奕劻、瞿鸿禨二人，可见奕劻在官制改革后仍为慈禧所重用。而次年袁世凯再提新内阁，更是“邸（奕劻）、铁（良）暗阻”以致失败。[⑥] 可以想见，奕劻在慈禧下定决心的最后时刻，即使不是发挥了关键作用，至少也是保持了高度一致。

总之，慈禧最终放弃责任内阁制的直接原因不会是说帖，但瞿鸿禨仍在其中发挥了关键作用，同时奕劻亦极有可能对上意的明确产生了重要影响。就此而言，张之洞致电鹿传霖所说的，

---

① 中国第一历史档案馆编：《光绪宣统两朝上谕档》第 32 册，广西师范大学出版社，1996 年，第 195 页。

② 徐凌霄、徐一士著，刘悦斌、韩策校订：《凌霄一士随笔》中册，中华书局，2018 年，第 879 页。

③ 徐凌霄、徐一士著，刘悦斌、韩策校订：《凌霄一士随笔》中册，第 887 页。

④ 张国淦：《北洋军阀的起源》，杜春和编：《张国淦文集》，北京燕山出版社，2000 年，第 60 页。刘厚生也有类似说法，见氏著《张謇传记》，上海书店出版社，1985 年，第 137 页。

⑤ 史晓风整理：《恽毓鼎澄斋日记》第 1 册，浙江古籍出版社，2004 年，第 328 页。

⑥《致两江总督端方电》，光绪三十三年七月初二日，骆宝善、刘路生主编：《袁世凯全集》第 16 卷，河南大学出版社，2012 年，第 387 页。

"此次内官改制，全赖止老（瞿鸿禨）默运挽回，功在社稷"，[①] 更多是恭维，并不全面。倒是都御史陆宝忠对责任内阁制何以被完全放弃总结得更为到位："此次厘定官制，项城（袁世凯）挟气吞全牛之概，以来嗜进少年及热心速化者，从而翼戴之。政府几不敢异同，意在推翻朝局。幸台谏封章迭上，昔所援引之枢臣（当指奕劻）亦渐反对，其锋渐挫。深宫（慈禧）亦略烛其隐，邸（奕劻）与善化（瞿鸿禨）、寿州（孙家鼐）合力维持，始成今日之局。"[②]

References

Han Ce. "Qingji Jiangdu zhizheng yu Dingwei zhengchao de yige xin jieshi" (Reinterpreting the competition for the Governorship of Liangjiang Region and the political turmoil in 1907). *Jindaishi yanjiu* (Modern Chinese History Studies) 4 (2021).

Li Zhenwu. "Qu Hongji fuhe guanzhi shuotie kaolüe" (A brief study of *Qu Hongji's Memorandum on the Review of the Bureaucratic Reform Draft*). *Guangdong shehui kexue* (Social Sciences in Guangdong) 5 (2007).

A Reconsideration of the Submission of *Qu Hongji's Memorandum on Reviewing the Bureaucratic Reform Draft*

SHANG Qiyu (Department of History, Sun Yat-sen University; 1573684917@qq.com)

Abstract: Regarding the submission time and responsible parties of *Qu Hongji's Memorandum on Reviewing the Bureaucratic Reform Draft*, existing research presents two conflicting interpretations, which have influenced the understanding of several key issues. This article seeks to address these discrepancies. Upon examining the original documents, it becomes clear that the *Memorandum on Reviewing the Bureaucratic Reform Draft* published in *Sources in Modern Chinese History* is not a single document but rather a combination of two separate memoranda drafted by Qu Hongji. One reviewing the central bureaucratic reform draft, the other reviewing the local administrative reform draft. Neither memorandum was submitted to Empress Dowager Cixi, they were merely Qu Hongji's personal evaluations on the reform drafts, intended for discussion with Yikuang and Sun Jianai to form a joint memorial. Based on the above analysis, new insights can be gained into the relationships among Yikuang, Yuan Shikai and Qu Hongji during the central bureaucratic reform in 1906, as well as the direct reasons for Empress Dowager Cixi's ultimate abandonment of the Responsible Cabinet System.

Keywords: *Memorandum on Reviewing the Bureaucratic Reform Draft*, Qu Hongji, the 1906 bureaucratic reform, Yikuang, responsible cabinet system

① 《张之洞致鹿传霖电》,《瞿鸿禨朋僚书牍选（上）》,《近代史资料》总 108 号，中国社会科学出版社，2004 年，第 33 页。
② 《陆宝忠致盛宣怀函》，王尔敏、吴伦霓霞合编:《盛宣怀实业朋僚函稿》中册，"中央研究院"近代史研究所，1997 年，第 1046–1047 页。